

RvVb verdedigt eigendomsrecht!

Arresten van de RvVb handelen vaak over aspecten van (de motivering van) de goede ruimtelijke ordening als beoordelingselement bij het behandelen van stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen. Soms zit er tussen de arresten echter ook een buitenbeentje (een *'specialleke'*), dat zich avonturiert op andere inhoudelijke paden dan louter de bepalingen van de VCRO. De uitspraak die hier wordt belicht, is er zo eentje. In een arrest van 26 augustus 2014 oordeelt de RvVb dat de weigering van een stedenbouwkundige vergunning, op basis van een mogelijke latere onteigening in het kader van het zogenaamde 'Sigmaplan', een schending uitmaakt van... het recht op eigendom zoals vastgelegd in art. 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM.

Onteigening in het verschiet

Het begint allemaal met een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen en uitbreiden van een zonevrije woning, die volgens het gewestplan uit 1978 in een bufferzone is gelegen. De stad Lokeren weigert de aanvraag, met verwijzing naar het ontbreken van nutsleidingen of aansluitingen op het rioleringsnet en de nabijheid van VEN-gebied. Het college sluit zich ook aan bij het advies van Waterwegen en Zeekanaal, waarin wordt vermeld dat het betrokken perceel binnen het gebied van het zogenaamde 'Sigmaplan' valt, en dat in afwachting van een eventuele onteigening geen bouw- of verbouwwerken mogen worden toegestaan.

Het administratief beroep bij de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen biedt voor de aanvrager geen soelaas. Wat de goede ruimtelijke ordening betreft, vermeldt de beslissing in beroep dat de impact op het landschap welliswaar minimaal én bovendien historisch verantwoord is, maar dat de opname van het betrokken perceel in het Sigmaplan verhindert dat er een vergunning wordt toegekend: *'Er kan echter niet worden voorbijgegaan aan het gegeven dat het perceel gelegen is in de Hagemeersen, welke een onderdeel vormen van het geactualiseerde Sigmaplan, waarbij de Vlaamse regering de intentie heeft om alle gronden in dit projectgebied te verwerven, met alle gevolgen vandien.'* Ook de watertoets zorgt voor problemen, opnieuw met verwijzing naar het Sigmaplan. De opzet van dit plan is immers een beter waterbeheer, op grote schaal: *'Vlaanderen beter beschermen tegen overstromingen uit de Schelde en haar zijrivieren. Dat is het uitgangspunt van het Sigmaplan.'*¹

Het geactualiseerd Sigmaplan 'met alle gevolgen vandien'

Dat er in de deputatiebeslissing steeds wordt verwezen naar het 'geactualiseerd' Sigmaplan, laat vermoeden dat dit plan al een tijdje in de steigers staat. Die actualisering was in 2005 aan de orde omdat de eerste sporen van het Sigmaplan dateren van de jaren '70, toen naar aanleiding van overstromingen werd besloten om een grootschalig waterbeheersingsplan uit te werken. Hoewel er reeds op verschillende plaatsen werken werden uitgevoerd, is de concrete planning voor het Sigmaplan niet altijd duidelijk, en bovendien reeds herhaaldelijk gewijzigd. Dit kan heel wat onzekerheid creëren, niet alleen bij bewoners zoals in de hier besproken case, maar ook bij vergunningverlenende overheden zoals blijkt uit de merkwaardige en nogal vage verwijzing van de provincie naar 'alle gevolgen vandien' bij de bespreking van de mogelijke onteigeningsplannen. In het besproken arrest komt de RvVb tot de conclusie dat onder 'alle gevolgen vandien' in elk geval niet een absoluut bouwverbod mag worden gerekend, wanneer dit gebaseerd is op de –nog niet geformaliseerde– eventualiteit van een latere onteigening. Een dergelijk bouwverbod, via de weigering van een vergunning op basis van het Sigmaplan, zou immers een schending uitmaken van het recht op het ongestoord genot van de eigendom van de verzoekende partij. Dit recht wordt onder andere vastgelegd in art. 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM: *'Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.'*

¹ <http://www.sigmaplan.be/nl/sigmaplan>.

Het EHRM leest in deze bepaling drie afzonderlijke regels, zoals vermeld in het basisarrest Sporrang en Lönnroth/Zweden: *'The first rule, which is of a general nature, enounces the principle of peaceful enjoyment of property; it is set out in the first sentence of the first paragraph. The second rule covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; it appears in the second sentence of the same paragraph. The third rule recognises that the States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest, by enforcing such laws as they deem necessary for the purpose; it is contained in the second paragraph.'*²

De RvVb is niet helemaal duidelijk in zijn analyse van de conformiteit met het recht op eigendom: de inleiding van de bespreking van het onderdeel van het middel kan zowel worden gelezen als een algemene uiteenzetting in verband met de inhoud van art. 1 eerste aanvullend protocol, als een classificering van deze feitelijke situatie onder het tweede lid van dit artikel. Dit tweede lid betreft de reglementering van het gebruik van de eigendom. Deze onduidelijkheid is op zich echter niet problematisch: de voorwaarden voor een aanvaardbare beperking zijn zeer gelijklopend voor elk van de drie categorieën, en bovendien worden de drie regels in onderling verband gezien, en maakt het recht op ongestoord genot van de eigendom de basisregel uit. Op basis van de feiten in de geannoteerde zaak, die veel gelijkenissen vertonen met het basisarrest Sporrang en Longroth,³ zou het EHRM waarschijnlijk tot de conclusie komen dat deze zaak onder de restcategorie valt. Het gaat immers niet om een echte onteigening, maar omdat het bouwverbod wordt gemotiveerd door een mogelijke latere onteigening vallen de feiten waarschijnlijk niet onder de reglementering van het gebruik van de eigendom.⁴

Eigendomsgevoelige RvVb

Een beperking op het recht op het ongestoord genot van eigendom is aanvaardbaar indien de beperking voorzien is bij wet, een legitiem doel nastreeft en proportioneel is ten opzichte van dat doel. Omdat het begrip 'wet' in het kader van het EVRM niet louter verwijst naar de formele wet, maar voornamelijk vereisten van voorspelbaarheid, toegankelijkheid en duidelijkheid toevoegt aan de eis dat de beperking door een interne regel wordt voorzien, zorgt het legaliteitsvereiste slechts in relatief weinig gevallen voor problemen. Toch is het net dit legaliteitsvereiste dat de provincie hier parten speelt: *'De Raad oordeelt dat er in casu geen wettelijk vaststaande procedures toegepast zijn om het eigendomsrecht van de verzoekende partij te beperken: de bestreden weigeringsbeslissing is louter arbitrair en gebaseerd op vage, nog niet uitgevoerde intenties. Dat elk perceel in het Vlaams Gewest op elk ogenblik (door de overheid) onteigend kan worden omwille van het algemeen belang, is op zich nog geen reden om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren met een motivering waaruit duidelijk blijkt dat de verzoekende partij nooit nog enige vergunning zal verkrijgen voor de uitvoering van werken op het betrokken perceel.'*

Op zijn minst blijkt hieruit dat de RvVb geen goed oog heeft op de verdere ontwikkeling van het (geactualiseerde) Sigmaplan, aangezien het de kans op onteigening voor het betwiste perceel even groot inschat als de kans op onteigening van elk perceel in Vlaanderen. Bovendien is de Raad niet onder de indruk van het feit dat de provincie genoegen nam met de verwijzing naar het Sigmaplan in het advies van Waterwegen en Zeekanaal, *'zonder zelf de stand van zaken van het dossier te onderzoeken en zonder zich zelf een oordeel te vormen over de situatie, waarop het advies betrekking heeft.'*

De verwijzing naar het advies gebeurde niet enkel in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, maar ook in de watertoets, waarbij het advies negatief was omdat *'het gebied zal ingericht worden als 'Wetland' met timing 2010. De Vlaamse Overheid verwerft alle gronden met inbegrip van de te verbouwen woning in het projectgebied van de Hagemeersen. In afwachting hiervan is renoveren of verbouwen van gebouwen niet toegestaan.'* De vergunningsaanvrager argumenteerde in het tweede onderdeel van het enige middel dat de beoordeling in het kader van de watertoets enkel betrekking heeft op de mogelijke schadelijke effecten voor bestaande watersystemen, een visie die gevolgd werd door de RvVb. Omdat de negatieve beoordeling echter ook gebaseerd was op de problemen inzake rioleringen, wordt het tweede onderdeel van het middel ongegrond bevonden. Een laatste onderdeel op basis van de betwiste watertoets werd dan weer wel gegrond verklaard: de verzoeker argumenteerde, met succes, dat de provincie geen aandacht had besteed aan de mogelijke

² EHRM 23 september 1982, nr. 7151/75 en 7152/75, Sporrang en Lönnroth/Zweden, §61.

³ In deze zaak betrof het een onteigening die gedurende zeer lange tijd niet werd uitgevoerd, in combinatie met een bouwverbod.

⁴ EHRM 2 augustus 2001, nr. 37710/97, Elia srl/Italië, §57: *'The Court further considers that the measures complained of did not amount to a control of the use of property within the meaning of the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1. Although the prohibitions on building controlled the use of land (see Sporrang and Lönnroth, cited above, p. 25, §64), the fact remains that those measures were at the same time taken with a view to expropriating the land in issue (see paragraph 29 above).'*

lijkheid om bepaalde voorwaarden of aanpassingen op te leggen, conform artikel 3 §1, tweede lid van het watertoetsbesluit van 20 juli 2006.

De eventuele (veel) latere onteigening van een perceel, zonder dat daarvoor al concrete, geformaliseerde plannen bestaan, volstaat dus niet als motivering voor de weigering van een stedenbouwkundige vergunning, noch in het kader van de goede ruimtelijke ordening, noch in het kader van de watertoets. Zeker in deze concrete omstandigheden, waarbij het onduidelijk was hoeveel jaren een onteigening nog op zich zou laten wachten, is het moeilijk te aanvaarden dat een aanvrager de facto een bouwverbod wordt opgelegd, zonder dat daarvoor enige compensatie mogelijk is. Meer nog: het jarenlange weigeren van stedenbouwkundige vergunningen zou in het ergste geval kunnen bijdragen tot een waardevermindering die bij een uiteindelijke onteigening in het voordeel van de overheid speelt.

(Ann-Sophie Vandaele)

(RvVb nr. A/2014/0572, 26 augustus 2014)

(Lokeren) (provincie Oost-Vlaanderen)
(Rechtsbescherming)

(Quote: *'Vage onteigeningsplannen zijn geen reden om een vergunning te weigeren.'*)